

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 164
15 julio 2021
Original: español

INFORME No. 156/21
PETICIÓN 315-14
INFORME DE ADMISIBILIDAD

CLAUDIA BEATRIZ MORENO BONILLA
COLOMBIA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 15 de julio de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 156/21. Petición 315-14. Admisibilidad. Claudia Beatriz Moreno Bonilla. Colombia. 15 de julio de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Claudia Beatriz Moreno Bonilla
Presunta víctima:	Claudia Beatriz Moreno Bonilla
Estado denunciado:	Colombia
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (legalidad y retroactividad), 17 (protección a la familia), 19 (derechos del niño), 23.1.c (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ , en relación con su artículo 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Presentación de la petición:	1 de marzo de 2014
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	28 y 30 de octubre de 2017; 4 de abril de 2018; 27 de agosto de 2018 y 22 de julio de 2019
Notificación de la petición al Estado:	16 de octubre de 2019
Primera respuesta del Estado:	18 de enero de 2021
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	11 de abril de 2021

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 31 de julio de 1973)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

1. La señora Moreno Bonilla, en su condición de peticionaria y presunta víctima, alega que el Estado violó sus derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, al destituirle del cargo que ocupaba

¹ En adelante "la Convención" o "la Convención Americana".

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

como técnico con código 401, grado 01, sin considerar que se encontraba embarazada aproximadamente con ocho meses de gestación, ni respetar el ejercicio de cargo público en condiciones justas.

2. La parte peticionaria narra que el 20 de noviembre de 1990 ingresó a trabajar en la Contraloría Municipal de Santiago de la ciudad de Cali. Señala que con la reforma de 4 de diciembre de 1998 contemplada en el acuerdo 21³, y mediante resolución OP-866 de 1998, se la incorporó al cargo de carrera administrativa, técnico, código 401, grado 01.

3. Indica que el 22 de marzo de 2001, la Contraloría Municipal realizó otra reforma contemplada en el Acuerdo 078, por el cual redujo el número de vacantes del personal técnico con código 401, grado 01 a veinticuatro de los treinta y tres existentes y emitió el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos (en adelante, "MFRM" o el "Manual"). Posteriormente, señala que el 28 de junio de 2001, se expidió la resolución No. OP-600 que estableció los criterios para la evaluación y valoración de las hojas de vida con el fin de asignar un puntaje a cada funcionario y determinar quiénes seguirían trabajando y quienes serían desvinculados; y que, en esta oportunidad, no se expidió el respectivo MFRM.

4. Señala que, en cumplimiento de las resoluciones, la Contraloría Municipal evaluó las hojas de vida de quienes ocupaban el cargo de Técnico, Código 401 en sus distintos grados; y que, si bien obtuvo una calificación que le permitió ocupar el puesto veintisiete, tal resultado no le fue informado y tampoco le permitió mantenerse en su cargo, dado que el Acuerdo Municipal 078 redujo el número de cargos a veinticuatro. Debido a ello, señala que, el Contralor Municipal, mediante oficio de 29 de junio de 2001, le notificó el 4 de julio de ese mismo año que el cargo que venía ocupando fue suprimido sin establecer la causa real de su desvinculación y como pertenecía a la carrera administrativa, debía informar si optaba por ser incorporada en un empleo equivalente o en su caso, ser indemnizada. A juicio de la peticionaria, lo que realmente sucedido es que se redujeron las plazas; y que la verdadera causa de su desvinculación laboral respondió a la calificación errónea de su hoja de vida sin un debido proceso administrativo.

5. Resalta que, el día siguiente de tal notificación, con ocho meses de embarazo dio a luz en condiciones de riesgo, provocando que tenga que ingresar a su hijo recién nacido a la Unidad de Cuidados Intensivos de la Clínica de Sebastián de Belalcázar. Informa que la Contraloría Municipal estableció el término de cinco días posteriores a la notificación de la desvinculación para que los trabajadores comunicaran su deseo de ser reubicados o indemnizados, pero debido a que no pudo ejercer ese derecho por encontrarse hospitalizada, en delicado estado de salud y con licencia de maternidad, la cual fue cancelada mediante orden de 17 de julio de 2001, la Contraloría Municipal interpretó la falta de tal acción de su parte como deseo de ser indemnizada, por lo que se vulneró su derecho a ser escuchada.

6. Indica que en agosto de 2001 interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, solicitando la inaplicación por inconstitucionalidad del Acuerdo Municipal 078⁴, así como la nulidad de la Resolución No. OP-603⁵ y del oficio de 29 de junio de 2001 por el cual fue informada que no podía seguir ocupando su cargo. Señala que, después de más de doce años, el 11 de marzo de 2011, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cali declaró parcialmente fundada la demanda y ordenó su reintegro al cargo que venía desempeñando u otro de igual categoría y además consideró que la pérdida del empleo materializó un grave daño a la mujer embarazada, vulnerando los principios de equidad, solidad y dignidad.

7. Informa que la Contraloría Municipal presentó recurso de apelación contra dicha decisión y el 29 de marzo de 2012, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca revocó el fallo de primera instancia, considerando que la selección de las personas que ocuparían las veinticuatro casillas para el cargo

³ Se establecieron cinco cargos de técnico, código 401, manteniendo las treinta y tres casillas y se expidió el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos de la Contraloría Municipal.

⁴ De acuerdo con el artículo 7 "De la planta de cargos. - La planta de cargos de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, quedara conformada por las siguientes denominaciones y casillas (...) código de cargo 401, cargo técnico, T.C. CA., número de casillas 24, nivel jerárquico técnico grado salarial 01." Conforme a la presunta víctima no se suprimió la planta de personal o se crearon cargos.

⁵ Conforme al artículo 1 dispuso "incorporar a la nueva planta global de cargos establecida en el artículo séptimo del Acuerdo 078 de 2011, a los empleados que a continuación se relacionan:..."

de Técnico Código 401, Código 01 se basó en un parámetro objetivo y se inhibió para fallar sobre el oficio de 29 de junio de 2001, porque consideró que era una mera comunicación y no así un acto administrativo.

8. Ante este resultado, la peticionaria instauró acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos a acceder a la administración de justicia y al debido proceso tomando en cuenta su condición de embarazada; y, como medio de prueba, adjunto la historia clínica que detallaba su situación de salud y estado de gravidez. Indica que el 1 de noviembre de 2012, la Sección Segunda del Consejo de Estado rechazó la demanda, argumentado que no existió vulneración a los derechos fundamentales alegados. Al respecto, aduce que, si bien el tribunal se inhibió de examinar la legalidad del oficio de notificación de la supresión de su cargo, al considerar que era un acto de trámite, sí realizó un estudio de fondo sobre la legalidad de su estado de gravidez, tomando en cuenta que la Controlaría Municipal le reconoció y pago una indemnización por maternidad, y concluyó que no existió ninguna irregularidad en su caso.

9. El 4 de diciembre de 2012 la peticionaria impugnó tal decisión y el 28 de junio de 2013 la Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó dicho fallo, reiterando que no se advertía una violación de los derechos fundamentales. Indica que, ante esta decisión, solicitó a la Corte Constitucional la revisión del expediente, pero el 1 de octubre de 2013 dicho órgano le notificó que la tutela no ameritaba ser revisada.

10. En atención a las consideraciones precedentes, la presunta víctima denuncia que su desvinculación arbitraria de la Controlaría Municipal, constituye una violación a los derechos contenidos en la Convención Americana, pues se encontraba en estado de embarazo e inscrita en el escalafón de carrera administrativa para el momento en que se le notificó su desvinculación. Asimismo, sostiene que no pudo ejercer su derecho de defensa sobre la calificación obtenida en su hoja de vida, por lo que no pudo continuar trabajando en el cargo que ocupaba.

11. Agrega que, en otras demandas conocidas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca⁶, cuyo sustento fáctico sería el mismo que el que presenta su caso, los demandantes que fueron hombres obtuvieron decisiones favorables a sus pretensiones. Aduce que en aquellos casos dicho órgano judicial estableció como precedente que ante la ausencia de un MRFM en la resolución No. OP-600, mantenía vigencia el Manual aprobado con el Acuerdo 078. A criterio de la presunta víctima, al mantenerse el mismo MRFM, el cargo técnico código 401, grado 01 eran iguales, por lo que la Contraloría Municipal no debió incorporar en ese cargo a personas con otros cargos.

12. Finalmente, alega que la causa real de su desvinculación fue por la calificación de su hoja de vida y no por el acuerdo 078 de 2011 que redujo el número de cargos. Conforme a la presunta víctima, su desvinculación laboral en estado de embarazo fue consecuencia directa de la acción y omisión en el cumplimiento de las obligaciones de protección por parte del Estado, pues la Contraloría Municipal *"secretamente elaboró el cuadro de análisis de hoja de vida de técnico, grados 1, 2, 3, 4 y 5; y que su calificación de 57.50 puntos fue lo que realmente culminó con su desvinculación, la cual no se le dio a conocer, motivo por lo cual no tuvo la posibilidad de defenderse"*. En tal sentido, indica que la Contraloría Municipal no le informó de manera previa y detallada las razones reales de su desvinculación. Añade que el cargo de técnico, grado 1 no desapareció conforme al artículo 7 de la planta de cargos del Manual de Funciones y Requisitos Mínimos, pues mantuvo veinticuatro casillas del citado cargo. Asimismo, aduce que la Contraloría de Cali vulneró el derecho a la protección a la maternidad conforme a lo establecido en el artículo 62⁷ de ley No. 443 de 1998 sobre carrera administrativa vigente al momento de su despido.

⁶ Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Radicado 76-001-23-31-000-2001-04911-01. Santiago de Cali, 19 de septiembre de 2013. Conforme a la presunta víctima, el Tribunal estableció que el oficio del 29 de junio de 2001 si es un acto administrativo enjuiciable en virtud de la teoría del acto integrador y que adoleció de falsa motivación y desviación de poder.

⁷ "Protección a la maternidad. Derogado por el Artículo 58 de la Ley 909 de 2004. Cuando un cargo de carrera se encuentre provisto con una empleada en estado de embarazo mediante nombramiento provisional o en período de prueba, el término de duración de éstos se prorrogará automáticamente por tres meses más después de la fecha del parto. Cuando una empleada de carrera, en estado de embarazo obtenga calificación de servicios no satisfactoria, la declaratoria de insubsistencia de su nombramiento se producirá dentro de los ocho (8) días calendario siguientes al vencimiento de la licencia de maternidad. Cuando por razones del buen servicio deba suprimirse un cargo ocupado por una empleada de carrera, en estado de embarazo, y no fuere posible su incorporación en otro igual o equivalente,

13. El Estado, por su parte, replica que la petición es inadmisibles, dado que los hechos denunciados no caracterizan violaciones de derechos humanos que le sean atribuibles. Aduce que la presunta víctima perdió su empleo en una causa justificada por la reestructuración de la entidad y que tal decisión le fue debidamente notificada. En cuanto al estado de embarazo de la presunta víctima, Colombia señala que conforme a la Corte Constitucional, el estado de embarazo de una mujer no produce fuero de estabilidad cuando se suprimen los cargos por reestructuración, salvo que sea considerada como un sujeto de especial protección, como ser madre cabeza de familia sin alternativa económica, persona con limitación física, mental, visual o auditiva o servidor público que cumplen con la totalidad de los requisitos de edad y tiempo de servicios, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez⁸, pero que la señora Moreno Bonilla no aportó ninguna prueba como sujeto de especial protección, a efectos de impedir su desvinculación en la Contraloría Municipal.

14. Respecto al reclamo de la presunta víctima sobre la supuesta vulneración al debido proceso y acceso a la administración de justicia, señala que las autoridades judiciales, tanto en primera como en segunda instancia en la acción de tutela, realizaron un estudio de fondo sobre la legalidad del estado de gravidez de la presunta víctima y el análisis de las pruebas aportadas, concluyendo que no se había presentado ninguna irregularidad en la supresión del cargo de la señora Moreno Bonilla.

15. Enfatiza que las actuaciones sobre el estado de embarazo de la presunta víctima se ajustaron a los estándares del Sistema Interamericano, ya que la Contraloría Municipal la indemnizó por maternidad. Añade que, al respecto, la señora Moreno Bonilla no presentó ninguna inconformidad ni tampoco hizo referencia a su situación de gravidez ante la jurisdicción interna como argumento para su reintegro laboral. Agrega que el hecho de que otras decisiones judiciales contaran con una sentencia favorable a las pretensiones de los demandantes tampoco fue un aspecto al que la presunta víctima hiciera referencia dentro de los procesos internos. En razón a ello, solicita que la petición sea declarada inadmisibles con fundamento en el artículo 47(b) de la Convención Americana toda vez que considera que la pretensión de la presunta víctima es que la Comisión actúe como un tribunal de alzada, en contradicción de su naturaleza complementaria.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

16. La presunta víctima sostiene que la notificación de 1 de octubre de 2013 emitida por la Corte Constitucional, que resolvió no revisar la acción de tutela, agotó los recursos de la jurisdicción interna. Por su parte, el Estado no ha controvertido el agotamiento de los recursos internos ni ha hecho referencias al plazo de presentación de la petición. En atención a esto y a la información presente en el expediente, la Comisión concluye que la presente petición cumple con el requisito de agotamiento de los recursos internos y plazo de presentación, de conformidad con los incisos a) y b) del artículo 46.1 de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. En el presente caso, la Comisión observa que el objeto de la petición consiste en el alegado despido arbitrario de la señora Moreno Bonilla por parte de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, comprobada y declarada judicialmente por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cali, así como en la alegada falta de protección por parte del Estado por su condición de mujer embarazada. La Comisión igualmente observa que la presunta víctima obtuvo una indemnización, tras ser destituida de su cargo. Sin embargo, la Comisión toma nota que, de acuerdo con las pruebas aportadas por la parte peticionaria, la jurisprudencia nacional no impediría a la persona destituida que ha recibido una indemnización, cuestionar tal acto ante la jurisdicción contenciosa administrativa y solicitar su reincorporación.

18. Al respecto, la Comisión aprecia que la señora Moreno Bonilla no solo cuestionó su destitución, sino que alegó que no tomaron determinadas salvaguardas a efectos de proteger sus derechos por su condición

además de la indemnización a que tendría derecho, deberá pagársele, a título de indemnización por maternidad, el valor de las doce (12) semanas de descanso remunerado a que se tiene derecho como licencia de maternidad.”

⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-420. “Como se vio en el acápite anterior, el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, señala 3 grupos de beneficiarios, a saber: i) las madres cabeza de familia sin alternativa económica, ii) las personas con limitación física, mental, visual o auditiva y iii) los servidores públicos que cumplen con la totalidad de los requisitos de edad y tiempo de servicios, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez, en el término de 3 años contados a partir de la promulgación de la ley.”

de embarazo, al no contar con el tiempo y medios adecuados para comunicar el medio de reparación que deseaba y/o ejercer su defensa, toda vez que le notificaron la decisión mientras estaba hospitalizada. Asimismo, la CIDH también nota que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cali demoró cerca de doce años para emitir sentencia, presuntamente perjudicando las posibilidades de la presunta víctima de obtener fuero de maternidad.

19. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la Comisión considera que los alegatos relativos al supuesto cese arbitrario de funciones de la señora Moreno Murillo, la falta de garantías por los tribunales jurisdiccionales derivadas de su condición de funcionaria pública y de su condición de mujer embarazada, así como la falta de acceso a la justicia y presunta discriminación, ameritan un examen de fondo a la luz de los derechos establecidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos).

20. En cuanto al reclamo sobre la presunta violación de los artículos 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), 9 (legalidad y retroactividad), 17 (protección a la familia), 19 (derechos del niño) y 21 (propiedad privada) de la Convención Americana; la Comisión observa que los peticionarios no han ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar *prima facie* su posible violación.

21. Respecto al alegato del Estado de lo que considera o da en llamar una “cuarta instancia”, la Comisión observa que al admitir esta petición no pretende suplantar la competencia de las autoridades judiciales domésticas, sino que analizará en la etapa de fondo de la presente petición, si los procesos judiciales internos cumplieron con las garantías del debido proceso y protección judicial en concordancia con los derechos protegidos por la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1;

2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con la presunta violación de los artículos 2, 9, 17, 19 y 21 de la Convención Americana; y

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 15 días del mes de julio de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.